



# Les maires agriculteurs, des élus comme les autres?

Jean-Yves Nevers

## ► To cite this version:

| Jean-Yves Nevers. Les maires agriculteurs, des élus comme les autres?. 2008. halshs-00259602

**HAL Id: halshs-00259602**

**<https://shs.hal.science/halshs-00259602>**

Preprint submitted on 3 Mar 2008

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE DE TOULOUSE LE MIRAIL

**C E R T O P**

Centre d'études et de recherches Techniques, Organisations, Pouvoirs

Jean-Yves Nevers

## **Les maires agriculteurs : des élus comme les autres ?**



Communication présentée au colloque **Les agriculteurs et la politique depuis 1970**, Association Française de Science Politique, Paris, 1 et 2 décembre 1987. Une version remaniée a été publiée sous le titre *Montée et déclin des maires paysans dans les communes rurales* dans : Coulomb, P., et alii (Edits), **Les agriculteurs et la Politique**, Presses de la FNSP, 1990, pp 559-567.

1987

## INTRODUCTION

En tant que groupe socioprofessionnel, les agriculteurs ont construit un puissant système corporatif étroitement articulé à l'appareil d'Etat et imposé une quasi cogestion de la politique agricole. Beaucoup plus discrète est leur présence dans les structures de l'administration locale. On a souvent opposé les capacités d'organisation et l'efficacité des stratégies collectives des élites agricoles sur le terrain économique-corporatiste et la faiblesse de la présence, voire même la passivité, en tant que force organisée autonome, de la paysannerie sur la scène politique nationale et dans le système politico-administratif local (C. ROIG 1964, Y. TAVERNIER 1972). Une telle situation est expliquée fréquemment en termes volontaristes: les agriculteurs (du moins leur "avant-garde activiste") auraient choisi de s'investir en priorité dans le domaine le plus stratégique pour la défense de leurs intérêts vitaux, abandonnant aux "politiciens" et aux notables leur représentation dans les structures politiques et administratives. Décrivant le fonctionnement du système politico-administratif local et son modèle de "*régulation croisée*", F. Dupuy et J.C. Thoenig constatent qu'il est typiquement "*celui de la France rurale*" sans être représentatif de la "*France agricole*" et un moyen d'expression privilégié des agriculteurs (A. DUPUY, J.C. THOENIG, 1983). Ils suggèrent même que le système corporatif agricole est en mesure aujourd'hui de contrôler le système politico-administratif local, d'orienter ses actions dans le sens des intérêts des agriculteurs et de transformer les élus locaux en "*porte-parole dévoués du monde agricole*". En somme, revanche historique sur le passé, la puissance de l'organisation corporative agricole se traduirait par une véritable mise en tutelle du notable.

Alors qu'une abondante littérature a été consacrée aux organisations professionnelles agricoles, l'importance de la place et du rôle des agriculteurs dans l'administration locale, mise en évidence dans de nombreuses monographies de villages, n'a cependant jamais été systématiquement analysée. A tel point que l'on peut se demander si l'importance mineure accordée aux problèmes des rapports entre le monde agricole et le système politico-administratif local n'est pas l'effet d'une méconnaissance de certaines données de base. Les informations disponibles depuis peu concernant notamment l'appartenance socioprofessionnelle des maires n'incitent-elles pas à une réévaluation de la place des agriculteurs dans l'administration communale? Par ailleurs, les mutations démographiques et sociales qui affectent le milieu rural, la mise en œuvre progressive des réformes de décentralisation tendent à raviver les enjeux locaux et conduisent à s'interroger sur le rôle que les agriculteurs sont appelés à jouer en tant que groupe de pression ou agent de

décision dans la gestion de ces changements. <sup>1</sup>

## **1. LA PLACE DES ELUS AGRICULTEURS DANS LE SYSTEME POLITICO-ADMINISTRATIF LOCAL**

Dans la France rurale du XIXe siècle, la prépondérance des propriétaires fonciers, relayée par la montée des "*couches nouvelles*" a longtemps polarisé l'attention des historiens de l'administration territoriale et des pouvoirs locaux. L'image a prévalu d'une paysannerie d'abord mise en tutelle par les "*notables*" issus des "*élites naturelles*" ou des "*autorités nées*" cumulant les "*trois pouvoirs*" (économique, politique et idéologique) puis représentée ensuite par des "*élites républicaines*" appartenant à la petite et moyenne bourgeoisie rurale, principales bénéficiaires de la "*Révolution des Mairies*" qui enracine définitivement, à la fin du XIXe siècle les institutions républicaines dans les campagnes (A.J. TUDESQ, 1964, M. AGHULON, G. DESERT, R. SPECKLIN, 1976). L'accès massif de la paysannerie à la direction des municipalités rurales était considéré comme un mouvement plutôt tardif, très inégal selon les régions, à peu près contemporain de la lente "*promotion paysanne*" dans les organisations professionnelles décrite par P. Barral (P. BARRAL, 1968).

### ***Une conquête plutôt précoce des mairies rurales***

Ce tableau d'une France rurale dominée par les notables s'est imposé à la suite des travaux concernant l'administration départementale et les conseils généraux où les élus agriculteurs restent en effet très rares jusqu'à la première guerre (L. GIRARD, A. PROST, R. GOSSEZ, 1967). Un des apports les plus remarquables des travaux récemment publiés par l'équipe de M. AGULHON et de L. GIRARD est de montrer que dès le début du XIXe siècle, la paysannerie occupe une place importante dans l'administration des communes françaises (M. AGHULON, L. GIRARD, J.L. GIRARD, W. SERMAN, 1986). Cette place ne cesse de s'élargir jusqu'au milieu du XXe siècle en dépit de quelques fluctuations liées aux diverses conjonctures politiques.

---

<sup>1</sup> Ce texte a été élaboré à partir de la bibliographie existante et des résultats d'une enquête réalisée en collaboration avec Robert BAGES, chargé de recherche au CNRS, sur un échantillon de 280 communes rurales dont 122 administrées par un maire agriculteur) et d'une étude sur les conseillers généraux (échantillon de 155 conseillers dont 24 agriculteurs). Ce programme de recherche a reçu une aide financière de la REGION MIDI-PYRENEES.

**Tableau 1 : Evolution de la proportion de maires agriculteurs entre 1811 et 1966 dans un échantillon de 1250 communes.** D'après M. AGULHON, L. GIRARD, J.L. GIRARD, W. SERMAN et collaborateurs, Les maires en France du Consulat à nos jours, Publications de la Sorbonne, 1986.

	1811	1832	1850	1897	1913	1936	1954	1966
<b>Ensemble des communes</b>	<b>35</b>	<b>38</b>	<b>41</b>	<b>45</b>	<b>47</b>	<b>48</b>	<b>51</b>	<b>45</b>
dont : moins de 200 habitants	48	55	68	72	78	75	74	73
de 200 à 500 habitants	48	51	56	65	58	59	63	54
de 500 à 1000 habitants	33	40	41	42	44	48	51	44
de 1000 à 2000 habitants	19	22	27	27	32	35	36	25

Les maires agriculteurs représentent plus du tiers de l'ensemble des maires de l'échantillon de l'enquête Agulhon-Girard dès 1811 et plus de 40 % en 1850. A cette date, ils sont très largement majoritaires dans les 15 600 communes rurales de moins de 500 habitants, où vivent près de 5 millions d'habitants et ils constituent une importante minorité (environ 35 %) dans les 18 000 autres communes de la France rurale dans les communes entre 500 et 2000 habitants qui regroupent alors près de la moitié de la population française. Sous la Troisième et la Quatrième République, les agriculteurs confortent leurs positions dans les mairies des petites communes et en conquièrent de nouvelles dans les communes rurales de plus grande dimension là où la population est plus diversifiée et la concurrence pour le contrôle du pouvoir municipal plus ouverte. Cette progression du nombre de maires-agriculteurs se fait principalement au détriment des maires propriétaires fonciers non exploitants.

### *L'apogée des années cinquante : près de 21 000 maires paysans*

A la suite des élections municipales de 1953, plus de la moitié des communes françaises ont un maire agriculteur (56.4 % après redressement de l'échantillon AGULHON-GIRARD soit environ 20 800 maires). Dans les communes de moins de 500 habitants, deux maires sur trois sont agriculteurs et un maire sur deux dans les communes de 500 à 1000 habitants. Bien que l'on ne puisse pas faire état de données précises, il est probable qu'une proportion au moins identique à celle des maires, sinon supérieure, des 470 000 conseillers municipaux élus dans l'ensemble des communes appartient alors à la paysannerie. Les élus communaux de la France rurale, où vivent alors près de 18 millions d'habitants (44 % de la population totale, RGP 1954) sont donc très largement issus de la paysannerie et "*le paysan dans ses villages*" est bien "*maître chez soi*" comme le souligne M. JOLLIVET dans l'Histoire de la France Rurale (M. GERVAIS, M. JOLLIVET, Y. TAVERNIER, 1976).

La croissance continue de la représentation paysanne dans les municipalités est un processus complexe qui résulte pour une part de la consolidation de la petite et moyenne propriété agricole, de l'alphabétisation et de l'acculturation progressive des masses paysannes, par conséquent de l'acquisition progressive d'une certaine capacité de représentation autonome à travers la production d'une élite locale susceptible de concurrencer les notables et les autres milieux sociaux (artisans, commerçants par exemple). C'est ce dont témoigne l'élargissement relatif des positions des maires agriculteurs dans la catégorie des communes de 500 à 2000 habitants.

L'évolution politique de la paysannerie constitue aussi un élément à prendre en compte comme le montrent certaines fluctuations conjoncturelles dans la progression du nombre de maires agriculteurs : la révolution de 1848, la consolidation de la Troisième République et l'élargissement de l'influence du radicalisme puis des mouvements socialistes dans les campagnes s'accompagnent d'une certaine démocratisation du personnel politique local surtout dans les régions à tradition laïque. Après la seconde guerre, l'implantation de nouveaux partis politiques comme le MRP, le développement de la JAC et du CNJA imposent un nouveau recul aux notables, notamment dans les régions à dominante catholique et conservatrice (H. MENDRAS 1959, G. WRIGHT 1967, B. HERVIEU et A. VIAL 1972).

Mais le fait décisif pour rendre compte de l'augmentation du nombre de maires agriculteurs est bien évidemment la croissance considérable des effectifs de la catégorie de communes dont la population est inférieure à 200 habitants, lesquelles passent de 3000 en 1851 à 10 800 en 1962. Dans cette catégorie de communes dès la moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle les agriculteurs dirigent trois mairies sur quatre. Cette position dominante est évidemment liée à l'homogénéité sociale de la collectivité et à l'absence d'alternative dans les compétitions pour le contrôle des municipalités. Elle résulte d'un processus de réduction de la diversité sociologique des communautés rurales à la suite de l'exode des artisans, commerçants, propriétaires fonciers et autres couches sociales. Les années cinquante au cours desquelles l'effectif des maires agriculteurs atteint son maximum sont aussi celles où les villages tendent à devenir de véritables "*ghettos paysans*" (JOLLIVET, 1976). De fait, les agriculteurs sont maires de communes rurales de plus en plus dépeuplées et de moins en moins diversifiées. Alors qu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, sur 100 maires agriculteurs, 58 étaient maires d'une commune de moins de 500 habitants, en 1966 ils sont 78 dans ce cas et à cette date, environ 43% sont élus dans des communes de moins de 200 habitants.

**Tableau 2 : Répartition des maires agriculteurs dans différentes catégories de communes.** Sources : estimation d'après les données de l'enquête AGULHON-GIRARD de 1851 à 1966 et d'après enquête Midi-Pyrénées pour 1983 (\*)

Communes de	1850	1882	1954	1966	1983
moins de 200 habitants	13	18	37	43	43
de 200 à 500 h	45	46	39	35	37
de 500 à 1000 h	31	26	18	16	14
plus de 1000 h	11	11	6	6	6

(\*) Les effectifs des maires agriculteurs ont été déterminés en multipliant le nombre de communes dans chaque catégorie aux recensements les plus proches par le pourcentage de maires agriculteurs dans la même catégorie. Les données n'ont qu'une valeur approchée mais sans doute assez fiable.

Ces quelques données permettent de mieux situer la place des agriculteurs dans l'administration locale à l'apogée de la "*France paysanne*" : position globalement dominante dans les municipalités des communes rurales, hégémonique dans les plus petites communes, plus limitée dans les bourgs ruraux. Quant à la place des élus agriculteurs dans les conseils généraux elle reste très modeste : 16 % des conseillers généraux élus sous la Quatrième République sont classés comme agriculteurs (M. H. MARCHAND, 1970). Néanmoins, malgré ces limites, la présence d'élus agriculteurs dans l'administration locale est bien, dans la première moitié du XXe siècle, un fait essentiel qui n'est sans doute pas sans rapport avec certaines caractéristiques du modèle de système politico-administratif local décrit par P. GREMION et d'autres (J.P. WORMS 1966, M. LONGEPIERRE 1971, J.C. THOENIG 1873, P. GREMION 1976). C'est en effet sur le terreau, si on peut dire, de ce recrutement massivement paysan des maires ruraux que se sont développés cette "culture de l'apolitisme" et les rapports tutélaires qui constituent le ciment du système et la garantie de sa permanence. De fait, cette situation permet de mieux apprécier la véritable portée historique du processus de diminution du nombre d'élus locaux agriculteurs qui marque ces trente dernières années.

### ***Dans les vingt dernières années : un processus inégal de déclin***

Les années soixante marquent le renversement du mouvement séculaire de progression du nombre d'élus locaux agriculteurs. La proportion d'agriculteurs parmi les maires de l'échantillon de l'enquête AGULHON-GIRARD passe de 51 % en 1954 à 45 % en 1966. Les données du Ministère de l'Intérieur, établies sur une base différente puisqu'elles portent sur l'ensemble des

36600 maires, montrent une diminution d'environ 20 % du nombre de maires agriculteurs entre 1971 et 1983. Les maires agriculteurs élus en 1983 ne représentent plus que 36.5 % des maires (soit 13 319 maires) contre 45.4 % en 1971. La place des élus agriculteurs dans les conseils généraux est également en diminution sensible : de 16 % sous la Quatrième république elle passe à 14 % en 1974 pour tomber à 12 % en 1985. On dénombre à la suite de ces élections 412 conseillers généraux agriculteurs (R. DOSIERE, J. MASTIAS, 1982).

Le reflux de la représentation des agriculteurs dans les mairies est un fait global qui semble toucher toutes les strates de communes mais à des degrés divers selon les régions. L'élément décisif est en effet la localisation des communes par rapport aux pôles d'industrialisation, d'urbanisation et d'aménagement touristique, là où opère un processus de recomposition et de diversification de la population rurale. Dans les zones d'urbanisation et d'industrialisation précoces le mouvement s'amorce dès le milieu du XIXe siècle. C'est le cas notamment dans la région parisienne et dans les départements du nord et de l'est de la France. Dans l'arrondissement de Béthune par exemple, le pourcentage de maires travaillant dans l'agriculture passe de 74 % en 1832 à 49 % en 1897 pour tomber à 16 % en 1966; les agriculteurs sont remplacés par des élus issus du patronat industriel et des professions libérales (Y. LE MANER dans M. AGULHON, L. GIRARD 1986). Dans les campagnes proches des grandes villes les maires agriculteurs sont progressivement évincés par les banlieusards ou parfois par des "*maires du dimanche*", non résidants, comme dans la région parisienne (F. CRIBIER 1973) où ils maintiennent la tradition des "*hirondelles*" dont le portrait est tracé dans un ouvrage satirique du XIXe siècle (cité dans M. AGULHON, L. GIRARD).

P. RAMBAUD montre que dès 1965 les agriculteurs sont minoritaires dans les villages de montagne et sont pratiquement marginalisés du pouvoir municipal dans les communes où se sont développées des activités touristiques (P. RAMBAUD 1972). Ce processus d'éviction est parfois brutal comme dans l'arrondissement de Montpellier où sous l'effet conjugué de la périurbanisation et de l'aménagement du littoral, la part des maires -agriculteurs tombe de 75 % en 1953 à 27 % en 1983, celles des conseillers municipaux agriculteurs de 66 % à 17 %. (M.C. BERNARD, C. MAUREL, P. CARRIERE 1983). Dans les communes rurales de la région Midi-Pyrénées, l'ampleur du recul des agriculteurs est moindre et on constate même une stabilisation du pourcentage des maires agriculteurs à la suite des élections de 1983. Il n'en reste pas moins que les agriculteurs sont devenus minoritaires en 1977 parmi les maires et en 1983 parmi les conseillers municipaux. Encore majoritaires dans 60 % des communes rurales de la région Midi-



Pyrénées en 1977 ils ne le sont plus que dans 46 % en 1983. (R. BAGES, J Y NEVERS, 1985)

**Tableau 3 :** Evolution du pourcentage d'élus communaux agriculteurs en France et dans les régions de Montpellier et de Midi-Pyrénées.

	1959	1965	1971	1977	1983
<b>Ensemble de la France</b> (Ministère de l'intérieur)					
Nombre	20800	18500	16598	14628	13319
Pourcentage	56	50	45	40	37
<b>Midi-Pyrénées (communes rurales uniquement)</b>					
Part des maires agriculteurs	63	57	51	43	43
Part des conseillers municipaux agriculteurs				56	47
<b>Arrondissement de Montpellier (toutes communes)</b>					
	(1953)				
Part des maires agriculteurs	75				27
Part des conseillers municipaux	66				17

Sources : Ensemble de la France : pour 1953 et 1966 : données recalculées d'après l'enquête AGULHON-GIRARD échantillon non représentatif de 1250 communes) ensuite : Ministère de l'Intérieur. Enquête Midi-Pyrénées : 280 communes rurales: R. BAGES, J.Y. NEVERS 1985, Enquête Montpellier : ensemble des communes de l'arrondissement de Montpellier (118 communes) : M.C. BERNARD, M.C. MAUREL, P. CARRIERE 1983.

Dans les autres régions, c'est au début des années soixante que se produit la principale rupture, particulièrement à l'occasion des élections de 1965 où le taux de renouvellement des maires ruraux est sensiblement plus élevé que lors des élections précédentes. Le mouvement se poursuit avec une ampleur semblable aux élections de 1971, s'accroît en 1977 et semble se ralentir quelque peu en 1983 pour des raisons liées à une conjoncture politique favorable aux partis conservateurs. Le nombre de maires agriculteurs diminue en effet de 12 % en 1977 par rapport à 1971 et de 9 % seulement en 1983 par rapport à 1977. D'après les quelques indications dont on dispose, l'évolution du nombre de conseillers municipaux agriculteurs suit la même tendance.

De nombreuses études monographiques témoignent que l'élection d'un maire "non agriculteur" après une longue lignée de maires paysans constitue un événement hautement symbolique dans l'histoire de la communauté locale, comparable à ce que fut, en son temps, l'éviction du dernier notable ou châtelain. Les notions de "*dépossession*" ou de "*dépaysannisation*" fréquemment utilisées soulignent l'importance des mutations sociologiques qu'exprime un tel événement. Ainsi s'accroît un peu plus à travers la mise en minorité des agriculteurs au conseil municipal et la perte de l'écharpe de maire la disjonction entre milieu rural et milieu agricole.

## 2. DES ELUS LOCAUX COMME LES AUTRES ?

Mais, pour importante qu'ait été l'érosion de la place des agriculteurs dans le système politico-administratif local pendant ces vingt cinq dernières années, elle reste cependant moindre que celle intervenue dans la population rurale. Les ménages agricoles qui représentaient 47 % de l'ensemble des ménages dans les seules communes rurales en 1962 n'en représentent plus que 25 % en 1982 et de fait, la surreprésentation des agriculteurs dans l'administration communale du milieu rural apparaît aujourd'hui globalement supérieure à ce qu'elle était dans les années cinquante. En tant que groupe social, les agriculteurs fournissent aujourd'hui encore le plus gros contingent d'élus communaux, loin devant les autres catégories sociales et en particulier les couches moyennes salariées (26 % des maires) ou les artisans commerçants et professions libérales (17 %). Dans les assemblées départementales, ils sont beaucoup moins surreprésentés (12 % des conseillers généraux élus en 1982 et 1985) mais leur représentation est néanmoins deux fois supérieure à celle des ouvriers et des employés (6 % ) qui regroupent 61 % de la population active. Aucune autre couche sociale n'a autant accès aux mandats communaux puisqu'on peut estimer que près de un agriculteur sur 110 est maire et que un agriculteur sur huit est conseiller municipal!

### *Les agriculteurs sont les élus d'un segment de plus en plus spécifique du milieu rural*

Il est vrai que le concept de surreprésentation n'a qu'une valeur très relative et peut induire une appréciation erronée de la position de pouvoir réelle des agriculteurs dans l'ensemble du dispositif d'administration territoriale. En fait même s'ils restent très nombreux, les élus locaux agriculteurs sont de plus en plus exclusivement les élus d'un segment spécifique de la France rurale. Comme le montrent les données de l'enquête AGULHON et nos propres recherches la grande majorité des maires agriculteurs est élue dans les plus petites communes. En 1966, 78 % des maires agriculteurs sont maires dans une commune de moins de 500 habitants et 43 % sont maires dans des communes de moins de 200 habitants,. En 1983, dans la région Midi-Pyrénées, 82 % des maires agriculteurs sont élus dans une commune de moins de 500 habitants dont un tiers dans une commune de moins de 150 habitants!

Mais la taille de la commune importe moins que la composition de sa population. Plus celle-ci est

diversifiée, plus faible est la probabilité que le maire soit agriculteur. Les données de notre enquête montrent que l'appartenance du maire au milieu agricole est très fortement corrélée - plus étroitement qu'avec la taille de la commune - à la localisation de la commune hors d'une zone d'influence urbaine et à la part de la population active employée dans l'agriculture. Dans les Zones de Peuplement Industrielles et Urbaines (ZPIU), 14 % des maires et 20 % des conseillers municipaux sont agriculteurs contre 60% dans les communes du "rural profond" (tableau 4). Dans les communes où plus de 60 % de la population active est employée dans l'agriculture, près de trois maires sur quatre sont agriculteurs. On observe également que les agriculteurs sont moins fréquemment élus dans les communes où existent une certaine activité touristique et un nombre important de résidences secondaires.

Dans la région Midi-Pyrénées, 90 % des maires agriculteurs sont les élus des communes situées hors d'une ZPIU et 71 % dans une commune dont plus de la moitié de la population active est agricole. La même constatation vaut pour les conseillers municipaux. Pour autant que ces données puissent être généralisées et compte tenu du fait que près de 45 % des communes rurales appartiennent à une ZPIU on peut estimer que les agriculteurs se trouvent aujourd'hui sinon absents du moins en position très minoritaire dans l'administration et la gestion d'un large secteur géographique du pays dont la population en pleine croissance représente 60 % de la population rurale.

Tableau 3 : Maires et conseillers municipaux agriculteurs dans trois catégories de communes rurales du Sud-ouest ( Sources : R. BAGES, J.Y.NEVERS 1985.)

	Types de communes (a)		
	Urbanisées	Touristiques	Agricoles
Pourcentage des maires-agriculteurs	14	49	60
Pourcentage de conseillers Municipaux agriculteurs	20	57	61
Pourcentage des conseils municipaux où les agriculteurs sont majoritaires	7	55	66

(a) Toutes les communes sont des communes rurales selon la définition de l'INSEE. Communes urbanisées : communes localisées dans une ZPIU, communes touristiques : commune où plus de 20% des logements sont des résidences secondaires, communes agricoles : autres communes rurales.

*Des élus en majorité issus des couches supérieures de la paysannerie*

De quelles couches de la paysannerie les élus locaux agriculteurs sont-ils issus? Il n'existe sur ce point aucune donnée globale et on doit se contenter des indications, parfois trompeuses, figurant dans les monographies ou dans des études régionales. Rappelons d'abord que deux mécanismes opèrent dans la sélection des élus agriculteurs. Le premier relève de la logique communautaire spécifique aux collectivités d'interconnaissance qui opère une sélection des éligibles et des élus, agriculteurs ou non, sur la base de certaines normes sociales : enracinement, possession d'un patrimoine, conformisme, insertion dans une parentèle etc. (R.BAGES, M. DRULHE, JY NEVERS 1976, B. HERVIEU, 1976) Ce mécanisme favorise les agriculteurs (masculin) plutôt que d'autres catégories sociales et parmi eux, les propriétaires plutôt que les fermiers (mais pas toujours), les métayers et bien sûr les ouvriers agricoles.

Le second mécanisme est relatif aux caractéristiques des rapports sociaux internes à la paysannerie tels qu'ils s'expriment par des inégalités de richesses, des hiérarchies et des relations de dépendances, acceptées ou contestées. Au XIXe siècle, la capacité des couches supérieures de la paysannerie à représenter l'ensemble de la collectivité locale semble acceptée lorsqu'elle est imposée par le pouvoir central ou recherchée quand elle repose sur des élections. Les fermiers de l'Artois par exemple, groupe peu nombreux de très gros exploitants ont fourni 58 % des premiers maires élus en 1790 (J.P. JESSENNE 1987). La suprématie sociale de cette couche supérieure de la paysannerie, alphabétisée et aisée, fut légitimée par un vote assez massif des autres couches paysannes. Il est vrai que dans d'autres configurations locales de rapports sociaux, dans les communautés à « hiérarchie contestée » et dans certaines conjonctures historiques, les clivages internes à la paysannerie opposant "gros" et "petits", exploitants propriétaires et ouvriers agricoles ont pu jouer en faveur de l'élection d'agriculteurs issus des couches les plus pauvres.

Sous la Troisième et Quatrième République, il semble que d'une façon générale, la majorité des élus agriculteurs, en particulier lorsqu'il s'agit des maires et à plus forte raison des conseillers généraux aient été issus des couches les plus aisées de la paysannerie. C'est le cas dans l'arrondissement de Béthune entre 1870 et 1914 (Y. LE MANER), dans le Mâconnais et Beaujolais à la même époque (P. GOUJON) ou dans le canton d'Orgères-en-Beauce à la fin des années cinquante (M. JOLLIVET). Enfin, on observe qu'aujourd'hui, dans la région Midi-Pyrénées, les deux tiers des maires agriculteurs possèdent des exploitations de taille moyenne ou grande alors que celles-ci ne représentent guère plus du tiers des exploitations de la région. La surreprésentation de la couche moyenne est très marquée (45 % des maires contre 26 % des exploitations) confirmant ainsi les observations faites dans plusieurs monographies sur

l'ostracisme qui s'exerce parfois à l'encontre des gros exploitants, perçus comme des « accapareurs de terre » et des facteurs de déstabilisation de l'égalitarisme local.

### ***Des élus locaux engagés dans les organisations professionnelles***

A partir de la fin des années cinquante, le processus de modernisation et la montée en puissance d'une couche de jeunes agriculteurs modernistes provoquent de nouvelles fractures dans le monde agricole et induisent de nouveaux modes de sélection des élites paysannes et des élus locaux. Même s'il est vrai que les clivages et conflits de la modernisation ont eu avant tout pour enjeux fondamentaux la conquête du pouvoir dans les organisations corporatives et la définition des orientations de la politique agricole, ils n'en ont pas moins affecté aussi la conquête du pouvoir communal. De nombreuses monographies réalisées mettent en évidence l'« *activisme civique* » déployé par les animateurs Jacistes et les militants du CNJA dans la vie locale, les associations et les municipalités (WYLIE L. 1970, M. JOLLIVET, H. MENDRAS 1971). A la suite des élections municipales de 1959, la direction de la JAC revendique l'affiliation de 4000 maires ruraux à son mouvement et Gordon Wright n'hésite pas à voir dans cette vague de jeunes maires « jacistes » "*la première grande manifestation publique de la révolution paysanne en France*" (G. WRIGHT, 1967).

Les nouveaux maires agriculteurs de cette génération ont été promus, parfois après une période d'assagissement, à partir d'un système d'évaluation qui fait prévaloir les qualités personnelles et les compétences professionnelles sur les attributs traditionnels du statut familial assigné et sur le conformisme aux normes de la sociabilité locale. Même exagéré (les données varient d'une source à l'autre), l'avènement des jeunes élus agriculteurs « modernistes » montre que ceux-ci n'ont pas sous-estimé comme on l'a souvent dit, l'importance de l'enjeu que représentait la conquête des mairies. A un autre niveau de l'administration locale, rappelons également que le CNJA a été une des "*forces vives*" qui ont appuyé la mise en place de la réforme régionale de 1964 pour tenter de rompre le monopole d'accès au pouvoir préfectoral dont bénéficiaient les notables de la profession (GREMION P. 1976).

D'une façon générale, la rupture entre engagement professionnel et engagement dans la vie politique locale n'apparaît pas aussi franche qu'on l'a dit parfois. De nombreuses monographies de village montrent la fréquence des cumuls de responsabilités, électives et professionnelles, assumés par un petit noyau de leaders. L'activisme tout azimut de certains leaders paysans a été

mis en évidence aussi par des enquêtes sur les modes de vie des familles d'agriculteurs (BAGES R., NEVERS J.Y. et alii., 1982). Dans la région Midi-Pyrénées, 75 % des maires agriculteurs exercent au moins une responsabilité dans les organisations agricoles au niveau de la commune ou du canton, 45 % en cumulent deux ou plus et 27 % occupent des responsabilités au niveau départemental (chambre d'agriculture, mutualité agricole ou syndicat professionnel ( BAGES R., NEVERS J.Y. 1985). Les conseillers généraux agriculteurs sont eux aussi très fréquemment engagés dans le système professionnel et corporatif : 77 % sont membres actifs d'une organisation agricole et la moitié milite dans un syndicat professionnel (NEVERS J.Y. 1986).

***Les conditions d'accès des agriculteurs aux mandats locaux restent régies par des normes traditionnelles***

L'urbanisation des campagnes rend de moins en moins opérantes les normes traditionnelles qui régissaient la sélection des éligibles et des élus dans ces collectivités d'interconnaissance qu'étaient les communes rurales. Elles ne restent réellement efficaces que dans les communes du secteur "rural profond" où elles contribuent du reste à maintenir la prépondérance des agriculteurs sur la vie communale en agissant comme une sorte de mécanisme d'auto-défense « localiste ». A certains égards, le contraste s'accuse entre les élus issus du milieu agricole et les autres élus: l'enracinement local par exemple est devenu un des éléments de différenciation les plus significatifs. D'après notre enquête, 80 % des maires agriculteurs sont issus d'une famille originaire de la commune et ont habité celle-ci depuis leur naissance; en revanche, les maires non agriculteurs ne sont que 34 % à avoir résidé constamment dans la commune qu'ils administrent et 35 % seulement y travaillent.

Notre enquête montre que les élus locaux issus du milieu agricole sont beaucoup plus fréquemment des hommes. Bien qu'en nette progression le nombre de femmes élues communales reste peu élevé dans le milieu rural : 11 % des conseillers municipaux dans la région Midi-Pyrénées, 8 % des adjoints et 2 % des maires (4 % au niveau national). On observe que plus la commune est agricole et que plus les agriculteurs sont nombreux au conseil municipal moins forte est la probabilité que soient élues une ou plusieurs femmes. Ainsi dans près d'une commune "agricole" sur trois, le conseil municipal est encore exclusivement masculin (dans 12 % des communes localisées dans une ZPIU). Plus que tout autre milieu social le milieu agricole se représente à travers une élite masculine.

Si les élus communaux agriculteurs sont un peu plus âgés que les autres (54 ans contre 52 ans d'après notre enquête) c'est qu'ils exercent en moyenne leur mandat plus longtemps. En effet, lorsqu'ils accèdent au mayorat, les agriculteurs sont un peu plus jeunes (42 ans contre 43 ans) que la moyenne des maires non-agriculteurs mais ils quittent leur fonction à un âge plus avancé : près de 50 % ont plus de 70 ans lorsqu'ils "décrochent" (contre 31 % pour les autres maires). Ces données paraissent raisonnablement généralisables au déroulement du mandat des simples conseillers municipaux et des adjoints. On connaît en effet les différents processus (panachage, listes de jeunes..) qui permettent de maintenir un dosage équilibré entre les différents groupes d'âge dans les conseils municipaux des communes rurales.

Plus que l'âge d'accès aux mandats communaux, c'est le type de cursus suivi qui différencie les agriculteurs des autres élus. Les premiers sont en effet beaucoup moins fréquemment que les seconds directement élus maires. Ils doivent d'abord "faire leurs classes" au sein de l'assemblée communale. D'après notre enquête, les deux tiers des maires agriculteurs (contre 40 % des non agriculteurs) ont été conseillers municipaux pendant un ou plusieurs mandats et 35 % ont été adjoints avant d'être promus maires. Quelle que soit leur impatience, les candidats à la relève du maire en place (il s'agit dans plus de 70 % des cas d'un maire agriculteur) doivent attendre le plus souvent que celui-ci décède ou, trop âgé, se retire bon gré mal gré. Ce type de succession "naturelle" est beaucoup plus fréquent dans le cas des maires agriculteurs (56 % des cas) que dans celui des maires non-agriculteurs (32 %). Ces derniers accèdent en effet au mayorat plus souvent dans un contexte local conflictuel qui peut se traduire par un échec électoral du maire en place.

D'une façon générale, notre enquête sur les maires ruraux du Sud Ouest montre qu'il existe une corrélation significative entre l'absence de compétition lors des élections municipales et la présence d'un maire agriculteur (une fois "neutralisé" l'effet -dominant- de la taille de la commune). Près de la moitié des maires agriculteurs a été élue ou réélue en 1983 dans une commune où se présentait une seule liste complète, un tiers d'entre eux sont les élus d'une commune de type "consensuel" où une liste unique a été présentée aux trois dernières consultations. Il n'est pas rare que la prééminence, voire le quasi-monopole des élus agriculteurs dans une commune en voie d'urbanisation soit brusquement contestée par la présentation d'une liste d'opposition qui marque la fin d'une longue période de consensus local. Ce cas de figure s'est fréquemment rencontré lors des élections municipales de 1977 et l'offensive des non-agriculteurs a été assez nettement "politisée" par la présentation de listes marquées à gauche.

### *Des élus apolitiques, non-partisans ou non-déclarés*

Fondamentalement, les élus locaux agriculteurs entretiennent avec " La Politique" le même rapport complexe et ambigu que l'ensemble du milieu dont ils sont issus et cela, vraisemblablement, au-delà de la diversité régionale bien connue des comportements électoraux des agriculteurs.

Le premier fait distinctif est que les élus communaux agriculteurs sont moins fréquemment membres d'un parti politique. D'après notre enquête, 68% des maires agriculteurs déclarent ne pas être adhérents à un parti (contre 55 % des maires non-agriculteurs) et lorsqu'ils sont adhérents ils sont moins souvent militants actifs ou responsables (14 % contre 26 %). Il est probable que les simples conseillers municipaux sont sensiblement moins nombreux à adhérer à un parti mais que les conseillers généraux agriculteurs sont quant à eux plus fréquemment engagés dans une formation politique que les maires.

Le second distinctif fait est que les élus agriculteurs sont plus nombreux que tous les autres élus locaux à refuser de déclarer leur préférence politique ou à répondre à des questions qui pourraient engager une opinion politique précise. D'après notre enquête, 43 % des maires agriculteurs du Sud Ouest (région où la "culture de l'apolitisme" n'est pas spécialement répandue en milieu rural) refusent de déclarer leur préférence politique (31 % des élus non-agriculteurs). Par ailleurs, l'analyse des réponses à une série de questions sur la décentralisation fait apparaître des corrélations significatives entre la profession d'agriculteur et...les non réponses (ce qui n'est pas le cas pour les maires non agriculteurs).

D'une façon générale, l'apolitisme réel ou affiché est une constante des attitudes des élus locaux agriculteurs. En 1966, dans 56 % des communes de l'échantillon AGULHON-GIRARD la tendance politique du maire agriculteur n'a pu être identifiée (c'est le cas pour 48 % de l'ensemble des maires). Les données mentionnées par M. Kesselman d'après le Ministère de l'Intérieur montrent également que 56 % des maires des communes rurales de moins de 400 habitants (où les maires sont en très grande majorité agriculteurs) sont classés "indépendants" en 1964 (M. KESSELMAN, 1967). La répartition des conseillers municipaux par tendances politiques publiée par le Ministère de l'Intérieur après chaque élection municipale fait apparaître un imposant contingent d'élus d'Action Locale et d'Intérêts Municipaux (ALIM) en 1959 et 1965 relayé en



1971 et 1977 par une catégorie dite "Modérée". Il est probable qu'une large fraction de ces élus "inclassables" soit issue du milieu agricole.

Remarquons cependant que malgré leur imprécision et leur manque de rigueur, ces données témoignent d'une tendance récente à une certaine politisation du milieu des élus locaux. Les élus "sans étiquette" ou "modérés" sont passé de 43 % de l'ensemble des conseillers municipaux élus en 1965 à 39 % en 1971 et 31 % en 1977 avant de "disparaître" complètement des statistiques du Ministère de l'Intérieur en 1983. Diverses indications confirment par ailleurs un processus de politisation des élections municipales en 1977 et 1983 auquel n'échappent évidemment pas les élus agriculteurs, confrontés à une opposition locale plus politique et amenés à s'engager plus clairement (R.BAGES, JY NEVERS 1985). Il n'est évidemment pas inutile de rappeler que les élus communaux participent aux élections sénatoriales et que dans la conjoncture de ces dix dernières années celles-ci ont retrouvé une importance politique majeure.

Toutes les sources montrent que d'une façon générale, la répartition des élus locaux agriculteurs qui déclarent leur tendance politique penche en faveur de la droite. En 1966, d'après l'échantillon AGULHON-GIRARD, 24 % des maires agriculteurs peuvent être classés à droite (23 % de l'ensemble des maires) et 20 % à gauche (contre 29 % pour l'ensemble). Ces données correspondent exactement à celles de Marc Kesselman pour les communes de moins de 400 habitants. Il est très intéressant de mettre en rapport ces indications avec les résultats d'un sondage réalisé en 1966 dans le cadre des travaux de G. Michelat et M. Simon. Les mêmes distorsions s'observent entre le vote des agriculteurs, moins marqué à gauche et plus fréquemment non déclaré) et de celui de l'ensemble des électeurs (G. MICHELAT, M. SIMON 1977)

Cette orientation moins marquée à gauche (plutôt que plus marquée à droite) se retrouve dans les communes rurales du Sud Ouest : alors que 43 % des maires non agriculteurs s'affirment socialistes, 27 % seulement des maires agriculteurs affichent cette tendance. Par contre les élus agriculteurs ne sont guère plus nombreux que les non-agriculteurs à affirmer une préférence pour les partis de droite ou du centre gauche.

**Tableau 4:** Données sur les tendances politiques des élus locaux agriculteurs et des agriculteurs.

1. Enquête Agulhon-Girard								
	1913	Maires agriculteurs				Ensemble des maires		
		1936	1954	1966		1936	1954	1966
Non classés	44	48	40	56	38	49	35	48
Droite	28	19	30	24	27	20	27	23
Gauche	29	32	30	20	35	31	38	29

---

2. Sondage d'opinion Michelat-Simon (1966) : électorat potentiel		
	Agriculteurs	Ensemble
Non réponses	37	28
UNR	24	28
Centristes	18	13
Gauche non communiste	12	15
PCF	10	16

---

3. Enquête Midi-Pyrénées (1985) :		
	Maires agriculteurs	Maires non agriculteurs
Non déclaré, apolitique :	43	31
Droite (UDF, RPR, div.) :	17	15
MRG et Centre Gauche :	13	10
Gauche (PC et PS) :	27	43

---

4. Sondages 1956 et 1986 :				
	1956		1986	
	agriculteurs	ensemble	agriculteurs	ensemble
Gauche (PC, PS,)	32	41	28	42
Centre gauche	12	13	-	-
Droite	57	47	72	58
dont poujadistes et extrême droite	17	13	11	10

Sources : 1) M. AGULHON, L. GIRARD, JL ROBERT, W. SERMAN et collaborateurs 1986, (données recalculées d'après les tableaux n 1,24,41 pp 57-135). 2) G. MICHELAT, M. SIMON 1977 page 157. 3) R. BAGES, JY NEVERS 1985. 4 : pour 1956 : J. KLATZMANN in J.FAUVET, H.MENDRAS 1958, page 48. Pour 1986 : sondage post électoral Bull-BVA, LIBERATION du 18 mars 1986.

Appréhendée sur une longue période, l'évolution des orientations politiques des maires agriculteurs se fait d'abord au bénéfice de la gauche jusque dans les années trente (en 1936 le pourcentage de maires agriculteurs classés à gauche, majoritaires avec 32 % contre 19 % à droite, devient légèrement supérieur à celui de l'ensemble des maires), tendance concomitante avec le

processus d'accroissement du nombre d'élus paysans. Après la seconde guerre jusqu'aux années soixante-dix, on observe une diminution du nombre de maires agriculteurs classés à gauche (30 % en 1954 et 20 % en 1966 d'après l'enquête Agulhon), tendance associée au développement d'une certaine dépolitisation plutôt qu'à un progrès de la droite (les maires agriculteurs de droite passent de 30% en 1954 à 24 % en 1966). A partir de 1977, il est probable que la tendance soit plutôt favorable aux partis de droite reflétant les changements de comportements électoraux dans le milieu agricole que mettent en évidence les sondages (tableau 4).

### **3. LES ELUS AGRICULTEURS ET LA GESTION LOCALE**

Les élus locaux agriculteurs sont-ils les vecteurs d'intérêts spécifiques dans le domaine de l'administration locale? Conseillers municipaux et maires agriculteurs gèrent-ils leurs communes comme les autres élus? Existe-il un modèle paysan de gestion municipale? Il est impossible de répondre d'une façon précise à ces questions en raison de l'absence d'études comparatives sur les politiques locales en France d'une part et de l'autre, des caractéristiques du dispositif politico-administratif territorial où s'imbriquent étroitement administrations étatiques et collectivités locales.

#### ***Les élus locaux agriculteurs comme groupe de pression et acteurs du système politico-administratif local***

En fait, l'essentiel des politiques d'équipement des campagnes dans les cent dernières années (transports publics, constructions scolaires, électrification, goudronnage de la voirie, distribution d'eau, ramassage des déchets, grands aménagements hydrauliques et touristiques, etc.) a été décidé au niveau du pouvoir central, réalisé par les échelons locaux des administrations étatiques et géré par des syndicats intercommunaux. L'action des élus locaux s'exerçait avant la décentralisation dans le cadre du « pouvoir périphérique » (P.GREMION, 1976) ou de la « régulation croisée » (M. CROZIER et JC THOENIG, 1975) essentiellement par des démarches auprès des administrations et par des négociations individuelles avec les représentants de celles-ci, allocataires de subventions et détenteurs du pouvoir d'expertise et de contrôle. La décentralisation a quelque peu modifié la configuration des réseaux d'influence dans le cadre du Département et de la Région : l'accès direct au bureau du Président de ces deux institutions est devenu un point de passage obligé pour conduire une action municipale efficace. Les réformes de

décentralisation n'ont cependant pas bouleversé le contenu, fondamentalement relationnel, des modes d'action des maires ruraux. La capacité à capitaliser et à activer des réseaux reste en effet un des fondements du pouvoir mayoral (J. BECQUART-LECLERCQ).

L'action des maires s'exerce en outre par des démarches et pressions collectives par la médiation de l'Association des Maires de France et des groupes parlementaires auprès du gouvernement central ou à l'Assemblée Nationale. Certes, il reste à savoir si, au sein du groupe de pression que constituent les élus locaux, ceux issus du milieu agricole ont formé et forment un sous-groupe autonome poursuivant ses propres objectifs, si par exemple les maires agriculteurs constituent un lobby ayant une autonomie et une capacité propre d'influence. C'est peu évident à voir la composition des instances dirigeantes et le mode de fonctionnement de l'Association des Maires de France. Du reste, il est probable que les revendications spécifiques du monde agricole en matière d'aménagement et d'administration locale se transmettent plus directement dans l'"isolat bureaucratique-corporatiste" (P. GREMION 1976) du Ministère de l'Agriculture que dans celui du Ministère de l'Intérieur. A ce niveau, le puissant dispositif corporatif agricole représente un moyen de pression autrement efficace. On connaît par ailleurs la compétition qui à Paris et dans les départements a mis et met au prise le Ministère de l'Agriculture et le Ministère de l'Équipement et du Logement pour le monopole du traitement des problèmes ruraux et agricoles (J.C. THOENIG 1973, 1980).

La pression des demandes des élus communaux et cantonaux agriculteurs, dont le poids politique a pesé et pèse encore lourd dans les équilibres politiques nationaux, a sans doute joué un rôle décisif et il serait simpliste d'attribuer à la seule machine étatique hyper-centralisée l'entière responsabilité des politiques d'équipement du milieu rural, de leur dynamisme et efficacité ou de leur incurie. A cet égard on peut remarquer que les demandes des élus agriculteurs ne se sont pas forcément exercées dans le sens d'une amélioration ou modernisation des équipements : par exemple, les retards accumulés dans la distribution en eau courante peuvent s'expliquer en partie par l'absence d'une demande pressante voire même par le refus d'une desserte payante par une fraction significative des agriculteurs relayés par leurs élus.

Comme on l'a vu, les agriculteurs sont peu présents dans les assemblées départementales mais les maires agriculteurs entretiennent des relations privilégiées avec le conseiller général de leur canton : d'après notre enquête, elles sont même sensiblement plus fréquentes que la moyenne. Il n'en est cependant pas de même s'agissant des contacts entre les maires et la direction des

administrations départementales : les élus agriculteurs rencontrent un peu moins souvent que les maires non-agriculteurs le président du conseil général ou le préfet. En outre, si les maires agriculteurs sont nombreux dans les conseils d'administration des syndicats intercommunaux, ils sont cependant moins fréquemment élus présidents. Sur ce point on remarque que les communes administrées par des maires agriculteurs sont en moyenne plus dépendantes de la gestion des SIVU et SIVOM : 39 % affectent aux syndicats plus de 10 % de leurs dépenses (contre 24 % des autres communes). Ajoutons que les maires agriculteurs sont plutôt partisans du statu quo en matière de coopération intercommunale à la différence des autres maires majoritairement favorables à un élargissement de celle-ci.

Ces indications ne permettent cependant pas de conclure d'une façon claire que l'accès moins aisé et fréquent des maires agriculteurs à cette instance décisive du pouvoir local en milieu rural qu'est l'administration départementale est un effet de leur position sociale ou d'un moindre dynamisme personnel et non une conséquence de ce qu'ils sont surtout les élus des plus petites communes. De même, il est difficile d'en induire des effets spécifiques quant à leur politique locale et le niveau de services offerts à la population. Il est probable cependant que l'importance du réseau relationnel du maire soit un facteur explicatif au moins partiel de la différenciation des gestions communales en milieu rural (J. BECQUART-LECLERCQ, 1976).

***La gestion communale : un modèle plutôt conservateur mais par défaut.***

Outre les diverses tâches administratives et "extra-administratives" qu'assument traditionnellement les maires ruraux (C. SCHMITT 1972, M.F. SOUCHON 1968), les élus locaux agriculteurs ont à faire face aux problèmes spécifiques des très petites communes rurales dont l'exigüité (pas forcément l'insuffisance) des moyens financiers et humains limite les possibilités d'action. Dans la région Midi-Pyrénées, 65 % des communes dont le maire est agriculteur n'ont aucun employé communal à plein temps et 61 % ont un niveau de dépenses totales par habitant inférieur à 2000 F en 1984 ce qui représente pour un village de 200 habitants une dépense annuelle de 400 000 francs. Il existe une corrélation statistiquement significative entre un plus faible niveau de dépenses par habitant et le fait que le maire soit agriculteur.

Remarquons que la faiblesse des dépenses communales généralement considérée comme le résultat de contraintes externes peut traduire aussi un modèle de gestion peu dynamique, répugnant à mobiliser des ressources supplémentaires par un accroissement de la fiscalité locale.

Interrogés sur l'évolution souhaitable des impôts locaux, les maires agriculteurs se montrent beaucoup plus conservateurs que les autres maires : 21 % seulement veulent augmenter les impôts contre 44 % des non-agriculteurs et 74 % entendent les maintenir au même niveau contre 47 % des non-agriculteurs. Mais ce conservatisme fiscal n'est pas un « néo-conservatisme » radical puisque près de la moitié des élus agriculteurs veulent maintenir le rythme actuel d'augmentation des dépenses et que 24 % seulement estiment nécessaire de le freiner ou de le diminuer.

Notre enquête montre par ailleurs que la part des dépenses d'investissement, indicateur du dynamisme de la gestion municipale, dans le total des dépenses est significativement plus faible lorsque la commune est administrée par un agriculteur. Signalons enfin qu'à propos de presque tous les équipements locaux qui relèvent, au moins en partie, de l'autonomie décisionnelle des communes, il existe une différence significative entre les communes dont le maire est agriculteur et les autres, les premières sont beaucoup moins fréquemment équipées ou ont moins souvent des projets précis de réalisation. Les équipements les plus discriminants à cet égard sont aussi les plus significatifs d'une politique volontariste de développement local (lotissements publics, zones artisanales et industrielles) ou de la prise en compte d'une demande provenant de la population non agricole (courts de tennis).

En fait, d'une façon générale, le modèle de gestion municipale qui semble représentatif des élus agriculteurs est conservateur par nécessité certes (du fait des contraintes imposées par l'exiguïté des collectivités gérées) mais il l'est aussi par contraste avec le nouveau modèle de gestion introduit par la vague de nouveaux maires issus en majorité des couches moyennes salariées. Ajoutons qu'une approche historique ferait apparaître sans doute une succession de périodes conservatrices et innovatrices, ces dernières pouvant être associées à l'action d'une génération d'élus agriculteurs comme ce fut le cas au début des années soixante.

### ***Face aux enjeux fonciers : une attitude contradictoire***

Comme on sait, un des principaux enjeux que doivent affronter les administrations locales est le contrôle et la réglementation de l'usage du sol. Cet enjeu intéresse au premier chef les agriculteurs en tant que propriétaires fonciers et utilisateurs de la terre à des fins productives. La décentralisation a accru sensiblement le pouvoir d'intervention des élus locaux en leur confiant le soin d'élaborer les documents d'urbanisme et la délivrance des permis de construire. D'abord

quelque peu effrayées par ces responsabilités nouvelles, les municipalités rurales se sont ensuite massivement engagées dans l'élaboration de Plans d'Occupation des Sols. En janvier 1987, plus de 6000 communes rurales avaient un POS opposable et 6000 autres faisaient l'objet d'une prescription. Avant la décentralisation, les POS étaient essentiellement l'affaire des DDE et DDA qui s'intéressaient en priorité aux "zones sensibles" périurbaines et touristiques. La dynamique nouvelle suscitée par la décentralisation touche un plus large secteur du milieu rural même si elle concerne encore surtout les plus grandes communes : 28 % des communes de moins de 700 habitants ont un POS prescrit et 10 % un POS opposable contre 73 % et 36 % des communes de 700 à 1000 habitants.

Notre enquête montre que des facteurs autres que la taille et la localisation des communes interviennent dans la différenciation des politiques locales vis-à-vis des problèmes fonciers . Parmi ceux-ci, l'appartenance politique du maire et sa profession jouent un rôle important. D'une façon générale, les maires agriculteurs s'opposent très nettement aux autres maires sur les problèmes de la réglementation de l'usage du sol. Très largement partisans d'une protection des terres agricoles (comme du reste les autres maires) ils sont même une minorité importante qui veut limiter les acquisitions foncières effectuées par les citadins et une majorité celles des étrangers. Par contre lorsqu'il s'agit de réglementer la construction locale, 41 % des maires agriculteurs sont pour le "laisser-faire" (18 % des maires non-agriculteurs) et 52 % pour la création de zones réservées (contre 77 % des autres maires). Enfin une majorité de maires agriculteurs estime qu'un POS serait "néfaste" (21%) ou "inutile" (32 %) dans leur commune, 13 % seulement jugent le POS nécessaire (contre 37 % des maires non-agriculteurs). Alors que 47 % des communes administrées par un maire non-agriculteur a un POS opposable ou à l'étude, ce n'est le cas que pour 18 % des communes dont le maire est agriculteur.

Les récents assouplissements apportés à la réglementation du droit de construction associé au POS, témoignent de l'efficacité des pressions qu'a exercé la fraction des élus locaux (dont les agriculteurs) hostile à ce qui est perçu comme une atteinte au droit de propriété, ou plus concrètement, dans le cadre villageois, comme l'introduction d'une inégalité injustifiable parmi la "communauté" des propriétaires du sol (M. MARIE, J. VIARD 1977). Il est clair que, dans le cadre de la décentralisation, les politiques locales en matière de réglementation des droits de construction et d'affectation de l'espace deviendront un des principaux éléments de la différenciation des gestions communales et un des principaux enjeux du contrôle des municipalités. Le clivage fondamental passe ici clairement entre agriculteurs et non-agriculteurs.

## CONCLUSION

On commence tout juste à entrevoir derrière la figure du notable, celle du « maire paysan ». Cette catégorie d'élus, devenue majoritaire dans les mairies des petites communes dans les années cinquante et soixante avant de décliner, a-t-elle été un acteur pertinent du système politico-administratif local, c'est-à-dire le vecteur de l'expression d'intérêts sociaux autonomes et l'agent actif de politiques locales spécifiques ? Il n'existe pas de réponse claire à cette question faute d'études empiriques sur la gestion municipale des communes rurales. On connaît mieux le rôle politique qu'a assumé cette masse d'élus paysans, relais d'opinion et "grands électeurs", dans la consolidation de la "synthèse républicaine" (S. HOFFMANN 1974) et on peut lui attribuer logiquement sa part de responsabilités dans la "société bloquée" (M. CROZIER 1970, 1977, 1979). Depuis le début des années soixante, opère un processus de relèvement dans un segment de plus en plus large du secteur rural : là où la population s'accroît et se diversifie, où les enjeux locaux se revitalisent, les maires agriculteurs sont remplacés par des élus issus d'autres couches sociales, porteurs d'un autre modèle de gestion locale. La figure dominante du maire rural tend à devenir celle de l'élus enseignant, cadre, fonctionnaire. Dans ce qui est devenu le "rural profond", les élus agriculteurs sont les conservateurs d'un modèle de gestion traditionnel dont la décentralisation en supprimant la puissance tutélaire et protectrice des services préfectoraux, de l'ingénieur subdivisionnaire et du percepteur rend plus complexe, dangereux et éprouvant le maintien.



## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- M. AGULHON, G. DESERT, R. SPECKLIN, 1976, Histoire de la France Rurale, de 1789 à 1914, tome 3, PARIS : Seuil.
- M. AGULHON, L. GIRARD, J.L. ROBERT, W SERMAN et collaborateurs, 1986, Les maires en France du consulat à nos jours, PARIS : Publication de la Sorbonne.
- R. BAGES, M. DRULHE, J.Y. NEVERS, 1976, Fonctionnement de l'institution municipale et pouvoir local en milieu rural, Etudes Rurales, Numéro spécial, pouvoir et Patrimoine au Village, 63-64.
- R. BAGES, J.Y. NEVERS, 1978, Les agriculteurs et le pouvoir local, Les Cahiers Français, numéro spécial Le Monde Paysan, 187.
- R. BAGES, J.Y. NEVERS, 1978, Choix des élus, systèmes d'opposition et enjeux locaux dans les luttes municipales à la campagne, Economie Rurale, 128.
- R. BAGES, J.Y. NEVERS et alii, 1982, Agriculteurs du Sud Ouest : modes de vie, stratégies individuelles et rapports sociaux localisés, Cahiers de l'Observation du changement social, volume 1. PARIS : Editions du CNRS
- R. BAGES, J.Y. NEVERS, 1985, Maires et communes rurales à l'heure de la décentralisation dans la région Midi-Pyrénées, rapport de recherche, ERMOPRES et GREMAR, Université de Toulouse Le Mirail.
- R. BAGES, J.Y. NEVERS, 1986, Pouvoir et conflits dans les collectivités rurales françaises à l'heure de la décentralisation, communication présentée au Congrès Européen de Sociologie Rurale, BRAGA.
- P. BARRAL, 1968, Les agrariens, de Méline à Pisani, PARIS : A. Colin.
- F. DUPUY, J.C. THOENIG, 1983, Sociologie de l'administration française. PARIS : Colin
- J. BECQUART-LECLERCQ, 1976, Paradoxes du pouvoir local, PARIS : PFNSP.
- M.C. BERNARD, P. CARRIERE, M.C. MAUREL, 1983, Changements sociaux, changement de pouvoir, le pouvoir municipal dans l'arrondissement de Montpellier, Colloque de l'Association des Ruralistes Français, Montpellier.
- J.C. BONTRON, 1985, Population et espace rural : vers une nouvelle dynamique, Pour, numéro spécial.
- J. BOUDOUL, J.P. FAUR, 1982, Renaissance des communes rurales ou nouvelle forme d'urbanisation, Economie et Statistiques, n°149.
- I. BOUSSARD, 1983, Le comportement des ruraux lors des élections municipales de mars 1983, Colloque de l'Association des Ruralistes Français, Montpellier.
- J.C. CHAMBOREDON, 1980, Les usages de l'espace rural : du moyen de production au lieu de récréation, Revue française de Sociologie, XXI, n°1.
- F. CRIBIER, 1973, Les résidences secondaires, des citadins dans les campagnes françaises, Etudes Rurales, 49-50.
- M. CROZIER, 1970, La société bloquée, PARIS : Le Seuil.
- M. CROZIER, E. FRIEDBERG, 1977, L'acteur et le Système, PARIS : Seuil.
- M. CROZIER, 1979, On ne change pas la société par décret., PARIS : Grasset.
- J. DESCAZEUX, B. KAYSER, G. SCHEKMAN, 1983, Le changement sociopolitique dans les communes rurales de la périphérie toulousaine, Colloque de l'Association des Ruralistes Français, Montpellier.
- R. DOSIERE, J. MASTIAS, 1978 et 1982, Mieux connaître le conseil général PARIS : Les Editions Ouvrières.
- P. DRESSAYRE, 1980, Sub-urbanisation et pouvoir local, Revue Française de Science Politique, n°3.
- J. FAUVET, H. MENDRAS (sous la direction de), 1958, Les Paysans et la Politique. PARIS : Colin.
- M. GERVAIS, M. JOLLIVET, Y. TAVERNIER, 1976, Histoire de la France Rurale, de 1914 à nos jours, Tome 4, PARIS : Seuil.
- L. GIRARD, A. PROST, R. GOSSEZ, 1967, Les conseillers généraux en 1870, PARIS : PUF

- P. GREMION, 1976, Le Pouvoir Périphérique, PARIS : Editions du Seuil.
- B. HERVIEU, A. VIAL, L'Eglise Catholique et les paysans, dans L'Univers Politique des Paysans, PARIS : Presses de la FNSP.
- B. HERVIEU, 1976, Le pouvoir au village, difficultés et perspectives d'une recherche, Etudes Rurales, 63-64
- S. HOFFMANN, 1974, Essais sur la France, déclin ou Renouveau?. Paris : Le Seuil
- J. P. JESSENNE, Pouvoir au Village et Révolution en Artois, 1760-1848, LILLE : Presses Universitaires de Lille
- M. JOLLIVET, H. MENDRAS (sous la direction de) 1971, Les collectivités rurales françaises, PARIS : A. Colin
- M. JOLLIVET (sous la direction de), 1974, Sociétés paysannes ou lutte de classe au village ? Les collectivités locales françaises 2, PARIS : Colin
- M. KESSELMAN, 1972, Le consensus ambigu, étude sur le gouvernement local, PARIS : Cujas.
- H. LAMARCHE, S.C. ROGERS, C. KARNOUOH, 1980, Paysans, Femmes et Citoyens, luttes pour le pouvoir dans un village lorrain, LE PARDOU : Actes Sud.
- M. LONGEPIERRE, 1971, Les conseillers généraux dans le système administratif français, PARIS, Cujas.
- A. MABILEAU (sous la direction de) 1972, Les facteurs locaux de la vie politique nationale, PARIS : Pédone.
- M. H. MARCHAND, 1970, Les conseillers généraux en France depuis 1945, PARIS : Colin
- M. MARIE, J. VIARD, 1977, La campagne inventée, LE PARADOU : Actes Sud
- H. MENDRAS, 1959, Sociologie de la campagne française, PARIS, PUF.
- H. MENDRAS, 1960, La Fin des Paysans, PARIS: SEDEIS
- H. MENDRAS, 1977, Y a-t-il encore un pouvoir au village?, Futuribles, 10.
- G. MICHELAT, M. SIMON, 1977, Classe, religion et comportements politiques, PARIS : PFNSP et Editions Sociales
- J.Y. NEVERS, 1986, Les conseillers généraux des départements de la région Midi-Pyrénées à l'heure de la décentralisation, rapport de recherche, ERMOPRES et GREMAR, Université de Toulouse Le Mirail.
- P. RAMBAUD (1969,1972) Société rurale et urbanisation, PARIS : Seuil
- C. ROIG, 1964, L'administration locale et les changements sociaux, dans Administration Traditionnelle et Planification Régionale, PARIS : Colin
- J. RONDIN, 1985, Le Sacre des Notables, la France en décentralisation. PARIS : Fayard.
- C. SCHMITT, Le Maire de la commune rurale, PARIS : Berger-Levrault.
- M.F. SOUCHON, 1968, Le maire élu local dans une société en changement, PARIS : Cujas
- M. F. SOUCHON, 1976, Maires ruraux et problèmes communaux, Etudes Rurales, 63-64.
- Y. TAVERNIER, M. GERVAIS, C. SERVOLIN, (sous la direction de) 1972, L'univers politique des paysans dans la France contemporaine. PARIS : PFNSP
- J.C. THOENIG, 1973, L'ère des technocrates, le cas des Ponts et Chaussées, PARIS : Editions des Organisations.
- J.C. THOENIG, 1980, L'administration des routes et le pouvoir départemental, PARIS : Cujas.
- A.J. TUDESQ, 1967, Les conseillers généraux en France au temps de Guizot, PARIS : PFNSP.
- J.P. WORMS, 1966, Le préfet et ses notables, Sociologie du Travail, 3.
- G. WRIGHT, 1967, La Révolution rurale en France, PARIS : Editions de l'Epi.
- L. WYLIE, 1962, Un village du Vaucluse, PARIS : Gallimard.
- L. WYLIE, 1970, Chanzeaux, un village d'Anjou, PARIS : Gallimard.

CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE DE TOULOUSE LE MIRAIL

C E R T O P

Centre d'études et de recherches Techniques, Organisations, Pouvoirs

Jean-Yves Nevers

## Les maires agriculteurs



Une version de ce texte est parue dans **Le Journal des élections**, 15, novembre 1990, pp 67-68

1990

Les particularités d'une structure territoriale héritée de la France rurale ont assuré aux agriculteurs et plus largement à l'ensemble du milieu social et des intérêts sociaux liés à l'agriculture une présence importante dans l'administration locale. Aujourd'hui, 10 395 maires exercent la profession d'agriculteur, soit 28,5% de l'ensemble des maires et on peut estimer qu'au moins 160 000 agriculteurs sont conseillers municipaux. A première vue, comparée à celle des autres catégories sociales, la représentation des agriculteurs dans l'administration communale paraît considérable: sur 1000 actifs agricoles 9 sont maires contre 2 pour 1000 enseignants par exemple et un actif agricole sur 8 est conseiller municipal.

Mais cette surreprésentation ne doit pas faire illusion. Elle est avant tout un effet de l'existence de plusieurs milliers de communes dont la population se limite à quelques familles (11000 communes ont moins de 200 habitants) et elle doit être replacée dans une tendance historique qui traduit en fait un véritable déclin du pouvoir paysan dans les communes rurales. En effet, depuis les années cinquante, le nombre des maires agriculteurs n'a cessé de décroître et les dernières élections municipales de mars 1989 leur ont été particulièrement défavorables, leur nombre a diminué de 22% par rapport au mandat précédent (tableau n°1). Cette chute spectaculaire reflète d'abord la diminution très forte de la population active agricole dans les dix dernières années (moins 25% de 1979 à 1988 d'après le RGA) et d'une façon plus générale, les profonds changements sociologiques et démographiques qui ont affecté l'ensemble du milieu rural où les agriculteurs ne représentent plus qu'une fraction nettement minoritaire de la population (moins de 25% des ménages ruraux).

Aujourd'hui, plus de la moitié des communes rurales sont localisées dans des zones péri urbaines en croissance démographique où la diversification de la population et la concurrence des couches sociales salariées néo-résidentes précipitent l'éviction des agriculteurs des mairies et leur remplacement par des maires salariés, travaillant dans les villes voisines ou de plus en plus fréquemment retraités (24% des maires). Aussi, lorsqu'ils deviennent conseillers municipaux, adjoints ou maires les agriculteurs le deviennent-ils de

plus en plus exclusivement dans des communes dépeuplées, vieilles, en décroissance ou stagnation démographique et localisées dans le "rural profond". Le projet de regroupement des communes rurales actuellement en discussion marquera, s'il aboutit, une nouvelle étape dans l'effritement de la représentation des agriculteurs au sein de l'administration locale. En effet les futurs responsables des "communautés de communes" présenteront sans doute un profil sociologique beaucoup plus proche de celui des actuels présidents de syndicats intercommunaux ou des conseillers généraux (12% de ceux-ci sont agriculteurs) que de celui des maires.

**Tableau 1 : Appartenance socioprofessionnelle des maires**

	1977	1983	1989
Agriculteurs	39.6	36.5	28.5
Artisans, commerçants et professions libérales	18.1	17.1	15
Enseignants, fonctionnaires	11.6	12.3	14.5
Salariés du secteur privé	12.4	13.7	14.3
Divers et retraités	18.3	20.4	27.7
	100	100	100

Source : Ministère de l'Intérieur, les données portent sur l'ensemble des communes.

Les normes traditionnelles qui régissaient - et régissent encore largement - dans le cadre de l'interconnaissance villageoise le choix des élus locaux, comme la propriété du sol, l'enracinement local et le bénéfice d'un large réseau de parenté, ont fait de l'agriculteur homme, chef de famille, propriétaire d'une exploitation moyenne, modérément innovateur, le type idéal de l'"éligible" au conseil municipal. Cet "éligible" accède à la magistrature municipale après un cursus sensiblement différent de celui que suivent les élus issus d'autres couches sociales.<sup>1</sup> D'abord simple conseiller ou adjoint, pendant un ou deux mandats - en prenant souvent la place de son père - le postulant doit attendre avec patience que le maire en place - dans 70% il s'agit aussi d'un agriculteur - décède ou, trop âgé se retire bon gré mal gré. Elu maire à 40-45 ans environ, il le restera en moyenne pendant

quatre mandats, jusqu'à 70 ans environ, sauf si à la suite d'un conflit violent (comme une "querelle de clocher" par exemple), un clan adverse ou, dans les zones péri urbaines un groupes de "néo-résidents" s'est mobilisé pour exiger sa démission et a présenté contre lui avec succès une liste d'opposition.

Même s'il est vrai que les maires agriculteurs sont plus fréquemment que les autres maires élus à la suite d'une élection sans compétition, ce cas de figure est moins fréquent qu'on ne le dit généralement : par exemple, aux élections municipales de 1983, 64% des maires agriculteurs du Sud-Ouest ont eu à affronter la concurrence de candidatures isolées ou d'au moins une liste d'opposition (dans 51% des cas). Il est probable alors que le maire contesté stigmatisera l'opposition à sa personne et à l'équipe sortante en la qualifiant de "politicienne" et en réaffirmant que son principal souci est de rassembler tous ses concitoyens sans exclusive politique.

Dans les communes rurales, les élections municipales qui suscitent une participation électorale record (proche de 90% dans les communes de moins de 1000 habitants) sont le lieu de subtiles stratégies de politisation et de dépolitisation. Les maires agriculteurs représentent en quelque sorte la face "apolitique" de la démocratie communale rurale. Ils ont un rapport à la politique sensiblement différent des autres maires: moins fréquemment engagés dans un parti politique (dans le Sud-Ouest, 27% des maires agriculteurs déclarent être membres d'un parti contre 38% des autres maires), ils sont beaucoup plus discrets que les autres sur leurs préférences politiques (43% refusent de se situer politiquement ou se disent apolitiques contre 31% des non agriculteurs).

Lorsqu'ils affichent leur couleur politique, ils se situent plus fréquemment à droite que les maires non agriculteurs. Le Ministère de l'Intérieur n'hésitait pas à classer "modérés" (en 1977) ou "divers droite" (en 1983) la masse considérable des maires ruraux qui étaient auparavant plus prudemment étiquetés "indépendant" ou "Action locale et

---

<sup>1</sup> Les données sont issues d'une étude portant sur 280 maires ruraux du Sud-Ouest. Les différences entre maires agriculteurs et autres maires qui sont mentionnées ici sont toutes statistiquement significatives.

Intérêts Municipaux". Remarquable est la stabilité de ce groupe compact qui représentent entre 40 et 50 % des maires ruraux et dont les maires agriculteurs fournissent le plus gros contingent (tableau n°1). Décuplé par le découpage des circonscriptions électorales qui favorisent le secteur rural et le mode d'élection du Sénat, son poids pèse très lourd dans un sens conservateur sur les rapports de forces politiques au niveau national.

**Tableau 2 : Affiliation politique des maires ruraux selon le Ministère de l'Intérieur**

	<b>1977</b>	<b>1983</b>
Gauche (PCF, PS, MRG)	19	19.1
Divers gauche	16	15.2
RPR et UDF	18.8	20.5
Modérés et centre gauche	46.1	
Divers droite		45.3

Source : Ministère de l'Intérieur, les données de 1977 concernent les communes de moins de 2000 habitants, celles de 1983 les communes de moins de 2500 habitants.

La réduction de la représentation paysanne dans les mairies est plus qu'un simple changement dans le recrutement sociologique des élus locaux : on peut dire sans exagérer qu'elle manifeste le déclin d'une des composantes fondamentales de la culture politique française et de son "exceptionnalisme".<sup>2</sup> A la fin du XIX siècle, le triomphe de l'agriculture familiale et de la République a contribué à la promotion du maire paysan et à la naissance d'un modèle de démocratie communale fortement marqué par les valeurs culturelles et les pratiques sociales de la paysannerie et qui a été un des piliers de la "synthèse républicaine" et du "jacobinisme apprivoisé".<sup>3</sup> Que la relative "fin des maires paysans" accompagne la décentralisation n'est sans doute pas qu'une simple coïncidence historique.

<sup>2</sup> Voir les travaux des chercheurs anglo-saxons comme Laurence Wylie, Stanley Hoffmann, Mark Kesselman, Suzanne Berger ou Eugen Weber.

<sup>3</sup> La synthèse républicaine est le concept utilisé par Stanley Hoffmann dans son livre : *Essais sur la France, déclin ou renouveau*, Le Seuil, Paris, 1974. Le concept de « jacobinisme apprivoisé » a été introduit par Pierre Grémion dans son ouvrage : *Le Pouvoir périphérique, bureaucrates et notables dans le système politique français*, Le Seuil, Paris, 1976.